



DELIBERA n. 183
del 30 aprile 2025

Fascicolo Anac n. 3521/2024

Oggetto: Servizio di trasporto infermi per la ASL di Latina affidato alla Croce Bianca S.r.l. Stazione appaltante Azienda Sanitaria Locale di Latina.

Riferimenti normativi

art. 23, l. 18 aprile 2005, n. 62
art. 32, commi 8 e 14, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50
art. 106, comma 1, lett. c), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Parole chiave

Forma dei contratti di appalto
Proroga
Rinnovo

Massima

Appalto pubblico – Contratto – Forma – Proroga – Rinnovo – Illegittimità.
La mancata stipulazione in forma scritta del contratto di appalto, secondo le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante, determina la nullità del contratto stesso, trattandosi di requisito formale *ad substantiam* sancito dall'art. 32, comma 14, del d.lgs. 50/2016. In tale ipotesi, la prosecuzione del rapporto mediante atti qualificabili, in concreto, come proroghe o rinnovi, si configura quale affidamento privo di base negoziale legittima.

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del Contraente -- Procedura - Affidamento senza gara – Proroga tecnica– Ratio Limiti.

A fronte del principio generale del divieto di proroga dei contratti pubblici, vi è una residuale facoltà, da parte della stazione appaltante, di ricorrere all'opzione di proroga cd. tecnica, ovvero quella diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara. La proroga tecnica dei contratti pubblici ha carattere eccezionale e di temporaneità, essendo uno strumento volto esclusivamente ad assicurare una data prestazione in favore della pubblica amministrazione, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara. È ammessa solo quando sia prevista dalla *lex specialis* e nei casi eccezionali in cui, per ragioni oggettive estranee all'amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare il servizio nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara.

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui



contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

Con nota protocollo n. 132438 del 13.11.2024 l'Autorità ha richiesto alla ASL di Latina informazioni e documenti in merito al servizio di trasporto infermi aggiudicato alla Croce Bianca S.r.l. con Deliberazione del Direttore Generale n. 743 del 2 luglio 2020 (CIG 77334450B4).

L'indagine trae origine da un esposto acquisito al protocollo Anac n. 131211 dell'11.11.2024 (integrativo di un precedente esposto del 17 luglio 2024) con il quale sono stati segnalati presunti profili di anomalia relativi al servizio di cui trattasi, in particolare per quanto attiene alle modifiche contrattuali disposte dalla ASL ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016, con Deliberazioni del Direttore Generale n. 67 del 27 gennaio 2022 e n. 222 del 20 febbraio 2023.

La Asl di Latina ha riscontrato la richiesta di informazioni e documenti con nota prot. n. 118315 del 13.12.2024, acquisita in pari data al protocollo Anac n. 149475/2024.

Con nota protocollo Anac n. 8677 del 20 gennaio 2025 l'Autorità ha avviato l'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, applicabile *ratione temporis*.

La ASL di Latina ha formulato le proprie controdeduzioni con memoria a firma del RUP e del Direttore sostituto dell'U.O.C. Procedure di Acquisto e Contratti prot. 19440 del 24.2.2025, acquisita al protocollo Anac n. 29523 del 25 febbraio 2025.

All'esito dell'istruttoria effettuata è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Con deliberazione n. 1150/2018, la ASL di Latina ha indetto una procedura aperta, da espletarsi in modalità telematica, ai sensi del d.lgs. n. 50/2016, per l'affidamento del servizio di trasporto infermi per la durata di trentasei mesi, per un importo complessivo stimato di € 9.000.000,00. Il bando è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 20 febbraio 2019 (CIG 77334450B4).

Con deliberazione del Direttore Generale n. 743 del 2 luglio 2020, la procedura è stata aggiudicata alla società Croce Bianca S.r.l. per un importo triennale pari ad € 6.503.754,00, IVA esente, con decorrenza dal 18 agosto 2020.



Con deliberazione del Direttore Generale n. 67 del 27 gennaio 2022, la ASL di Latina ha autorizzato, per il periodo dal 1° gennaio al 30 giugno 2022, una modifica contrattuale in corso d'opera, ai sensi del combinato disposto dell'art. 106, comma 1, lett. c) e comma 7, del d.lgs. n. 50/2016, limitatamente all'adeguamento dei compensi orari da corrispondere ai laureati in Medicina e Chirurgia, abilitati all'esercizio della professione e iscritti agli Ordini professionali, impiegati con contratti di lavoro autonomo e libero-professionale. In tale contesto, il compenso orario del personale medico, originariamente pari a € 20,50, è stato elevato a € 40,00, per un importo complessivo pari a € 256.460,00. L'incremento è stato subordinato alla previa dimostrazione, da parte dell'operatore economico, dei maggiori oneri sostenuti, mediante produzione in allegato alla fatturazione dei documenti comprovanti gli importi corrisposti ai medici impiegati nel mese di riferimento.

Successivamente, con deliberazione del Direttore Generale n. 222 del 20 febbraio 2023, la ASL ha riconfermato, ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) e comma 7, del d.lgs. n. 50/2016, l'adeguamento della tariffa oraria del personale medico a € 40,00 per il periodo compreso tra il 1° luglio e il 31 dicembre 2022, per un incremento complessivo pari a € 258.336,00, subordinando anche in tal caso l'incremento alla dimostrazione dei maggiori oneri sostenuti mediante la produzione, in allegato alla fattura, delle fatture emesse ai medici in servizio nei mesi oggetto di rendicontazione.

Nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 agosto 2023, il compenso orario del personale medico è ritornato al valore originario di € 20,50.

Con deliberazione n. 1220 del 13 ottobre 2023, la ASL di Latina ha disposto il rinnovo del contratto con la Croce Bianca S.r.l. per la durata di un anno, dal 1° settembre 2023 al 31 agosto 2024, per un importo complessivo pari a € 3.258.193,68, IVA esente, riconoscendo l'adeguamento ISTAT del canone mensile, al netto del costo per il personale medico, da € 135.891,35 a € 154.916,14, l'incremento della remunerazione oraria dei medici da € 20,50 a € 40,00, con un aumento del costo mensile da € 44.895,00 a € 87.600,00, nonché la prosecuzione del servizio presso il presidio di Fondi in regime h12, con riduzione del relativo costo mensile da € 29.760,00 a € 29.000,00.

Con determinazione dirigenziale n. 1866 del 14 ottobre 2024, adottata dalla U.O.C. Procedure di Acquisto e Contratti, è stata disposta la prosecuzione del contratto con la Croce Bianca S.r.l. per il periodo dal 1° settembre 2024 al 28 febbraio 2025, alle condizioni tecniche ed economiche di cui alla deliberazione n. 1443/2023, per un importo pari a € 1.629.097,00, IVA esente, al fine di evitare l'interruzione di pubblico servizio nelle more dell'espletamento della nuova procedura di gara.

Successivamente, con deliberazione del Commissario Straordinario n. 1069 dell'11 dicembre 2024, la ASL di Latina ha indetto una gara comunitaria a procedura aperta, da espletarsi in modalità telematica sulla piattaforma S.TEL.LA., ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento del servizio di trasporto infermi, articolata in un unico lotto, per la durata di quarantotto mesi e per un valore complessivo stimato di € 19.988.000,00, di cui € 14.400.000,00 a base d'asta, € 2.700.000,00 per l'eventuale proroga di nove mesi ed € 2.880.000,00 per eventuali modifiche contrattuali ai sensi dell'art. 120, comma 9.

Il bando (CIG B4C2070FAF) è stato pubblicato nella Piattaforma di Pubblicità a Valore Legale dell'Anac in data 16 dicembre 2024, con termine per la presentazione delle offerte fissato al 31 gennaio 2025. Con deliberazione n. 82 del 31 gennaio 2025 la ASL ha provveduto alla rettifica parziale degli atti di gara, a seguito delle osservazioni pervenute in sede di chiarimenti, con particolare riferimento alla



determinazione del costo della manodopera, disponendo la riapertura dei termini e la rettifica della documentazione di gara. In pari data, nel corso della predisposizione della riapertura dei termini, è stata rilevata l'impossibilità tecnica di aggiornare correttamente le relative schede sulla piattaforma S.TEL.LA e sulla PCP-Anac.

Con deliberazione del Direttore Generale n. 155 del 17 febbraio 2025, la ASL di Latina ha disposto l'annullamento in autotutela della procedura di gara indetta con precedente deliberazione n. 1069 dell'11 dicembre 2024.

Successivamente, con deliberazione n. 166 del 18 febbraio 2025 la ASL di Latina ha indetto una nuova gara a procedura aperta, per un valore complessivo pari a € 14.400.000,00, IVA esente, per una durata contrattuale di 48 mesi, fissando il termine di presentazione delle offerte al 25 marzo 2025. (pubblicata sulla PVL Anac in data 21 febbraio 2025).

Nelle more della conclusione della procedura aperta, con deliberazione n. 207 del 26 febbraio 2025 la ASL di Latina ha indetto una procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando per motivi di estrema urgenza, ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. c) del d.lgs. 36/2023, al fine della stipula di un contratto-ponte per garantire la continuità del servizio nel tempo strettamente necessario all'aggiudicazione della procedura ordinaria, con scadenza per la presentazione delle offerte fissata al 7 marzo 2025 (CIG B5D32C0EA7).

Il criterio di aggiudicazione adottato è quello del minor prezzo, ai sensi dell'art. 108, comma 3 del medesimo decreto, il valore stimato dell'affidamento è stato determinato in € 2.443.500,00 IVA esente per nove mesi, salva facoltà di recesso anticipato in caso di stipula del contratto all'esito della procedura aperta.

Con deliberazione n. 278 del 17 marzo 2025 la ASL di Latina ha aggiudicato la procedura negoziata alla Croce Bianca S.r.l., unica partecipante, che ha presentato un'offerta economica pari ad € 2.443.000,00 IVA esente ed ha disposto l'esecuzione anticipata del contratto ai sensi dell'art. 17 comma 8 del d.lgs. 36/2023.

Diritto

1. Rapporto contrattuale tra la ASL di Latina e la società Croce Bianca S.r.l. con riferimento agli adempimenti formali di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 50/2016

1.1. Con specifica richiesta istruttoria la ASL di Latina è stata invitata a trasmettere copia del contratto di appalto sottoscritto con la società Croce Bianca S.r.l. a seguito dell'aggiudicazione disposta con Deliberazione del Direttore Generale n. 743 del 2 luglio 2020.

In riscontro, la ASL di Latina ha trasmesso, in luogo del contratto richiesto, la seguente documentazione:

-nota prot. n. 52337 del 9 luglio 2020, a firma del RUP, indirizzata alla Croce Bianca S.r.l., recante comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione della procedura, sottoscritta per accettazione dalla Croce Bianca in data 14 luglio 2020, con richiesta, in pari data, da parte della ASL, dell'invio della polizza definitiva, dell'indicazione dei conti correnti dedicati e dell'attestazione del pagamento delle spese di pubblicazione;

-copia del Capitolato prestazionale sottoscritto dalla Croce Bianca S.r.l. in data 20 marzo 2019, in sede di partecipazione alla procedura di gara,



Alla luce della documentazione trasmessa, si rilevavano fondati elementi per ritenere che non fosse stato stipulato un valido contratto di appalto tra la ASL di Latina e la società affidataria, in quanto le evidenze documentali non risultavano conformi alle prescrizioni di cui all'art. 32, comma 14, del d.lgs. n. 50/2016, il quale sancisce, a pena di nullità, che il contratto debba essere stipulato in forma pubblica amministrativa, ovvero in modalità elettronica, secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, o mediante scrittura privata, fatte salve le eccezioni espressamente contemplate.

La mancata stipula del contratto appariva, altresì, in contrasto con quanto disposto dall'art. 32, comma 8, del medesimo d.lgs. 50/2016 – disposizione richiamata espressamente dall'art. 20 del Disciplinare di gara – che impone la conclusione del contratto entro sessanta giorni dall'efficacia dell'aggiudicazione, salvo che in casi espressamente derogati.

Atteso che l'assenza di un originario contratto validamente stipulato rende, di per sé, dubbia la legittimità dei successivi rinnovi, i quali presuppongono, per loro natura, l'esistenza di un vincolo negoziale perfezionato secondo legge, risultavano affette da criticità anche le determinazioni assunte dalla ASL di Latina in data 13 ottobre 2023 e 14 ottobre 2024, recanti il rinnovo e la proroga del rapporto con la Croce Bianca S.r.l.

1.2. La ASL di Latina, in sede istruttoria, ha rappresentato che nel mese di luglio 2020 trovava applicazione la disciplina emergenziale introdotta in ragione della pandemia da Covid-19, segnatamente il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. "Cura Italia") il quale, secondo l'interpretazione fornita dalla ASL, avrebbe previsto, per la stipula dei contratti pubblici, esclusivamente la forma della scrittura privata (redatta in forma libera) sottoscritta separatamente dalle parti ed inviata tramite posta elettronica.

In tale prospettiva, la nota prot. n. 52337 del 9 luglio 2020, a firma del RUP e trasmessa alla Croce Bianca, nella quale venivano indicati la durata, l'importo del servizio e la relativa decorrenza integrerebbe, unitamente alla sottoscrizione per accettazione da parte della società aggiudicataria, una scrittura privata idonea a costituire valido vincolo contrattuale, in quanto conforme, *ratione temporis*, alle forme di stipulazione eccezionalmente consentite dalla disciplina emergenziale richiamata.

Alla luce di ciò, la ASL ha sostenuto che non si configurerebbe un'ipotesi di mancata sottoscrizione del contratto, atteso che l'avvenuta sottoscrizione della nota di comunicazione dell'aggiudicazione da entrambe le parti rappresenterebbe manifestazione di volontà negoziale sufficiente a perfezionare un accordo contrattuale, connotato dagli elementi essenziali richiesti.

A supporto di tale ricostruzione la ASL ha inoltre osservato che, diversamente dai casi in cui non intervenga alcuna manifestazione di volontà successiva all'aggiudicazione, nella specie vi sarebbe stata una formale accettazione dell'aggiudicatario.

Sotto ulteriore profilo, la ASL ha affermato che, anche a voler aderire alla prospettazione dell'Autorità in ordine alla mancata stipulazione del contratto, tale circostanza non inficerebbe la legittimità delle proroghe successivamente disposte, trattandosi di atti riconducibili alla fase pubblicitica della procedura e fondati su nuovi provvedimenti amministrativi. A sostegno di tale tesi la ASL ha richiamato l'art. 32 comma 8 del d.lgs. n. 50/2016, che distinguerebbe chiaramente la fase di



aggiudicazione e la fase di stipulazione, riservando gli effetti della mancata sottoscrizione nell'ambito del rapporto privatistico e paritetico tra amministrazione e aggiudicatario.

1.3. In proposito si osserva che il decreto legge 18 marzo 2020 n. 18, pur introducendo numerose deroghe alla disciplina ordinaria contenuta nel d.lgs. 50/2016, non ha previsto alcuna modifica né ha disposto la sospensione dell'efficacia dell'art. 32 comma 14 del d.lgs. n. 50/2016, secondo cui «*il contratto è stipulato, a pena di nullità, in forma scritta secondo le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante*».

Ne consegue che, anche in vigore del decreto legge n. 18 del 2020, la stipulazione dei contratti pubblici doveva avvenire nel rispetto della forma scritta *ad substantiam*, quale indefettibile requisito di validità dell'atto, e non può ritenersi idonea a integrare tale requisito la mera sottoscrizione per accettazione della lettera di comunicazione dell'aggiudicazione.

Peraltro, ai sensi dell'art. 32 comma 14 del d.lgs. 50/2016, la stipulazione del contratto mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio, consistente in uno specifico scambio di lettere, anche a mezzo di posta elettronica certificata, è ammessa esclusivamente nei casi di procedura negoziata ovvero per affidamenti di importo non superiore a 40.000 euro. Trattandosi, nel caso di specie, di una procedura aperta conclusa con un affidamento di importo superiore a sei milioni di euro, detta modalità semplificata di perfezionamento contrattuale – prospettata dalla ASL – deve ritenersi inapplicabile.

Per quanto concerne, infine, il richiamo all'art. 32, comma 8 del d.lgs. 50/2016 effettuato dalla ASL, giova osservare che tale disposizione non legittima forme semplificate di perfezionamento del contratto, né incide sulla necessaria osservanza della forma scritta prevista *ad substantiam* dal comma 14, in quanto fissa un termine ordinario per la stipula decorso il quale l'aggiudicatario può sciogliersi dal vincolo mediante atto notificato alla stazione appaltante.

Deve ulteriormente rilevarsi che l'atto formale di stipulazione riveste un ruolo fondamentale nell'includere in modo giuridicamente vincolante l'offerta tecnica migliorativa presentata dall'aggiudicatario, la quale, per consolidata interpretazione, costituisce parte integrante del contratto di appalto, con specifico riguardo alla determinazione dell'oggetto ed alle obbligazioni assunte dall'appaltatore, ad esempio quelle relative alle specifiche modalità esecutive del servizio, il cui mancato o inesatto adempimento integra, di per sé, una fattispecie di inadempimento contrattuale.

L'omessa trasposizione di tali elementi in un contratto formalmente stipulato può esporre l'amministrazione a rilevanti incertezze in ordine all'effettivo contenuto delle obbligazioni contrattuali, con conseguenti difficoltà nella fase di controllo sulla regolare esecuzione e nell'eventuale attivazione di rimedi in caso di inadempimento.

Si ritiene, inoltre, che la garanzia definitiva ex art. 103 d.lgs. 50/2016 e l'indicazione dei conti correnti dedicati di cui alla legge n. 136/2010 dovevano essere acquisiti preventivamente alla stipula e formalmente riportati nel contratto, mentre nel caso di specie al momento della sottoscrizione per accettazione della nota di aggiudicazione da parte dell'affidataria non risultavano ancora indicati né prodotti, rendendo ulteriormente evidente l'incompletezza del procedimento e l'impossibilità di ritenere validamente instaurato il vincolo contrattuale secondo le forme e le garanzie richieste dalle norme del d.lgs. 50/2016.



A ciò si aggiunge che, alla luce delle previsioni del Capitolato prestazionale, avrebbero dovuto essere definiti e contrattualizzati anche ulteriori elementi essenziali, quali l'elenco dettagliato degli automezzi impiegati, le caratteristiche tecniche degli stessi, il programma di manutenzione, l'organizzazione del servizio, la composizione del personale impiegato, le turnazioni ed i presidi medici.

Alla luce delle considerazioni che precedono deve concludersi che il mancato rispetto della forma scritta, unitamente alla mancata inclusione di elementi essenziali quali l'offerta tecnica, la garanzia definitiva, gli estremi dei conti correnti dedicati, nonché le specifiche obbligazioni inerenti ad automezzi e personale comporta l'insussistenza di un valido vincolo contrattuale, suscettibile di compromettere anche la legittimità di tutti gli atti conseguenti, con i quali è stata disposta la prosecuzione dell'affidamento del servizio.

2. Rinnovi e proroghe dell'affidamento del servizio di trasporto infermi interospedaliero

2.1. Sotto altro profilo, nel corso dell'istruttoria è stato rilevato come la prosecuzione dell'affidamento del servizio alla società Croce Bianca S.r.l. presentasse significativi profili di criticità, anche alla luce delle previsioni contenute nella legge di gara.

In particolare, con la Delibera n. 1220 del 13 ottobre 2023, la ASL di Latina ha disposto il rinnovo dell'affidamento del servizio per il periodo 1° settembre 2023 - 31 agosto 2024, per un importo stimato di € 3.258.193,68, motivando tale determinazione con la presunta facoltà di rinnovo prevista dal Disciplinare di gara e con l'esigenza di evitare l'interruzione del servizio. Tuttavia, l'avviso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale UE in data 20 febbraio 2019 aveva chiaramente escluso la rinnovabilità del contratto, ed il Disciplinare di gara prevedeva unicamente l'ipotesi di proroga tecnica e di ripetizione di servizi analoghi, ma non una facoltà generale di rinnovo.

Successivamente, con Determinazione Dirigenziale n. 1866 del 14 ottobre 2024, è stata disposta una ulteriore prosecuzione del servizio dal 1° settembre 2024 al 28 febbraio 2025, sulla base dell'art. 3 del Disciplinare, che consente una proroga limitata al tempo strettamente necessario per l'individuazione del nuovo contraente ai sensi dell'art. 106, comma 11, del d.lgs. 50/2016. Tuttavia, risultava che al momento dell'adozione del provvedimento la nuova gara non fosse ancora stata indetta, essendo il capitolato tecnico ancora in fase di predisposizione.

2.2. In relazione alla Delibera n. 1220 del 13 ottobre 2023, la ASL di Latina ha dedotto che, al di là del *nomen iuris* utilizzato, la determinazione in parola non configurerebbe un rinnovo dell'affidamento, bensì una proroga, che avrebbe quale base normativa l'art. 3 del Disciplinare di gara, ove si prevede la facoltà della stazione appaltante di affidare all'aggiudicatario forniture analoghe per la durata di 12 mesi. L'adeguamento ISTAT del canone mensile e l'adeguamento della remunerazione dei medici non sarebbero sufficienti a configurare una rinegoziazione delle condizioni contrattuali tale da integrare un rinnovo, dunque ad avviso della ASL in assenza di un accordo novativo sulle condizioni essenziali, l'istituto applicabile sarebbe quello della proroga, come confermato dalla giurisprudenza (Cons. Stato, n. 2157/2022).

Quanto alla Determinazione Dirigenziale n. 1866 del 2024, la ASL ha sostenuto che la proroga disposta si è resa necessaria al fine di scongiurare l'interruzione di un servizio essenziale per la tutela della salute pubblica, in quanto trattandosi di trasporto interospedaliero di infermi, l'interruzione



anche momentanea dello stesso avrebbe potuto configurare un'ipotesi di interruzione di pubblico servizio. Inoltre, la ASL ha affermato che l'avvio della nuova procedura di gara si sarebbe scontrato con le difficoltà derivanti dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), che avrebbe determinato un rallentamento per via delle modifiche normative e delle incertezze applicative iniziali.

Infine, la ASL ha sostenuto che, pur non essendo stata formalmente indetta la nuova gara al momento della proroga, era comunque in corso la predisposizione degli atti di gara, come dimostrato dalla nota prot. n. 49816 del 27 maggio 2024, con la quale l'U.O.C. Procedure di Acquisto e Contratti, in prossimità della scadenza del contratto in essere con la Croce Bianca, ha formalmente richiesto alla Direzione Sanitaria Aziendale di individuare il professionista o il gruppo multidisciplinare cui affidare la predisposizione del capitolato tecnico prestazionale necessario per l'indizione della nuova procedura di gara.

2.3. In merito si rileva come la Delibera n. 1220 del 2023, peraltro qualificata formalmente come rinnovo, configuri anche sotto il profilo sostanziale un rinnovo dell'affidamento, essendo stata preceduta da una nuova negoziazione tra la ASL e la Croce Bianca volta alla modifica delle originarie condizioni contrattuali, in particolare l'adeguamento del compenso orario del personale medico da € 20,50 a € 40,00, adottato in attuazione delle indicazioni fornite dalla Regione Lazio con nota prot. GR/39/06 del marzo 2020, recante parametri uniformi per i servizi sanitari connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Ma anche volendo qualificare la Delibera n. 1220/2023 quale provvedimento di proroga, in ogni caso il richiamo all'art. 3 del Disciplinare risulta inconferente, atteso che la disposizione in parola fa riferimento alla ripetizione di servizi analoghi ex art. 63, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016, la quale presuppone un'apposita clausola nel bando ed il rispetto di presupposti sostanziali, non riscontrabili nel caso di specie. In particolare, sebbene l'art. 3 del Disciplinare rechi una clausola che richiama espressamente la facoltà, da parte della stazione appaltante, di procedere all'affidamento di nuove forniture analoghe ai sensi dell'art. 63, comma 5, per una durata pari a dodici mesi, detta disposizione non può essere automaticamente invocata a fondamento dell'atto adottato. Ed inverso, la clausola in esame, pur richiamando formalmente la suddetta disciplina normativa, presuppone comunque l'attivazione di una procedura negoziata ai sensi dell'art. 63, nonché una puntuale valutazione motivata circa la sussistenza dei presupposti sostanziali previsti dalla norma, quali la stretta analogia tra le prestazioni, la continuità tecnico-funzionale e la convenienza economica della ripetizione del servizio rispetto ad un nuovo affidamento.

Nel caso in esame, il provvedimento si limita a disporre il rinnovo del contratto originario, senza attivare alcuna procedura negoziata e senza che risulti svolta un'istruttoria idonea a dimostrare la concreta sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 63 comma 5. Ne discende che la clausola dell'art. 3 del Disciplinare, per quanto formalmente presente, non può essere invocata per giustificare il rinnovo disposto.

Quanto alla Determinazione Dirigenziale n. 1866 del 2024, giova rammentare che l'istituto della proroga cosiddetta "tecnica", disciplinato dall'art. 106, comma 11 del d.lgs. 50/2016 consiste in una proroga limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure finalizzate all'individuazione di un nuovo contraente, ammissibile solo in ipotesi tassative e del tutto eccezionali,



riconducibili al principio di continuità dell'azione amministrativa, e solo quando ricorrano oggettive circostanze non imputabili alla stazione appaltante che rendano indispensabile assicurare la continuità del servizio in via transitoria, nelle more della conclusione della procedura ordinaria di affidamento. Come più volte rilevato dall'Autorità, l'attivazione della proroga deve infatti rivestire carattere del tutto eccezionale, atteso che l'amministrazione è tenuta ad avviare con congruo anticipo la procedura per l'individuazione del nuovo affidatario (*ex multis* Parere FUNZ CONS 42/2022; Delibere Anac n. 33 del 10.1. 2024; n. 256 del 24.5.2024; n. 292 del 12.6.2024).

Nel caso di specie, risulta che la ASL di Latina abbia disposto la proroga del contratto in essere con la società Croce Bianca S.r.l. mediante la determinazione dirigenziale n. 1866 del 14 ottobre 2024, in assenza di atti concreti di avvio della nuova procedura di gara, limitandosi ad affermare che questa sarebbe stata di "prossima indizione".

L'Amministrazione aveva inserito la gara all'interno della programmazione biennale 2023–2024 (Deliberazione n. 192/2023), tuttavia quella che pare essere la prima attività istruttoria utile per l'avvio della nuova gara – vale a dire la nota prot. n. 49816 del 27 maggio 2024 – è stata adottata a ridosso della scadenza contrattuale e si è risolta in una mera richiesta alla Direzione Sanitaria di individuare un professionista o gruppo incaricato della predisposizione del capitolato tecnico.

Solo il successivo 11 dicembre 2024, con deliberazione n. 1069, è stata formalmente indetta la procedura di gara, ossia oltre due mesi dopo la proroga disposta. Inoltre, la stessa determina n. 1866/2024 dà atto che, alla data della sua adozione, non risultava ancora disponibile il capitolato tecnico definitivo, elemento essenziale ai fini dello svolgimento della procedura di gara.

Tale sequenza temporale evidenzia una gestione procedurale carente di tempestività e programmazione, in contrasto con i presupposti normativi che legittimano il ricorso alla proroga tecnica ai sensi dell'art. 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016, i quali richiedono che la proroga sia limitata al tempo strettamente necessario per la conclusione di procedure già avviate e concretamente in corso. Ne consegue che, in assenza di un'adeguata attivazione preventiva della nuova procedura, la proroga disposta con determinazione n. 1866 non può ritenersi conforme alla ratio ed ai limiti dell'art. 106, comma 11 del d.lgs. 50/2016.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la prosecuzione dell'affidamento del servizio di trasporto infermi interospedaliero alla società Croce Bianca S.r.l., per il periodo compreso tra il 1° settembre 2023 e il 28 febbraio 2025, per un valore complessivo pari a € 4.887.290,68, si pone in contrasto con il divieto di proroga e rinnovo dei contratti pubblici sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005, n. 62., costituendo, in sostanza, una forma di affidamento diretto priva di confronto concorrenziale, lesiva dei principi comunitari di concorrenza, parità di trattamento e trasparenza, espressamente recepiti dall'art. 30, comma 1, del d.lgs. 50/2016.

2.4. Per quanto riguarda l'affidamento successivo, dall'analisi della Deliberazione n. 155 del 17 febbraio 2025, avente ad oggetto l'annullamento in autotutela della gara indetta con Delibera n. 1069/2024, emergono elementi che consentono di affermare che le criticità non appaiono riconducibili esclusivamente a problemi di interoperabilità tra le piattaforme, ma anche a vizi sostanziali nella progettazione dell'affidamento, con particolare riferimento alla erronea quantificazione dei costi della manodopera.



In particolare, come si evince dal provvedimento di annullamento, è la stessa amministrazione a dare atto che «*in esito ai chiarimenti formulati dagli operatori economici [...] si è ritenuto di recepire le valutazioni adottate in merito alle criticità sollevate in quanto lesive dei diritti dei lavoratori impiegati, in termini di tutele contrattuali e retributive, restringendo conseguentemente la concorrenza*».

Tale affermazione appare sottendere il riconoscimento di un vizio sostanziale nella fase di progettazione della gara, con ricadute sull'equilibrio del quadro economico e sulla tenuta della base d'asta.

La successiva rettifica degli atti di gara, intervenuta il 31 gennaio 2025, ha riguardato infatti documenti centrali della procedura quali il Disciplinare, il Capitolato Tecnico e il Progetto Tecnico, confermando specifiche carenze del progetto posto a base di gara.

Pertanto, l'intervenuto annullamento della gara appare motivato anche, e soprattutto, dalla necessità di provvedere alla rideterminazione dei costi della manodopera nella piena osservanza della norma ed al fine di non compromettere il rispetto dei minimi retributivi e delle condizioni di tutela dei lavoratori, con effetti distorsivi sulla concorrenza.

In tale quadro, anche la procedura negoziata avviata con deliberazione n. 207 del 26 febbraio 2025, ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. c), del d.lgs. 36/2023, presenta profili di criticità sotto il profilo della legittimità dei presupposti e della coerenza complessiva della scelta amministrativa.

Alla luce degli atti disponibili, l'urgenza posta a fondamento della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando appare ascrivibile all'annullamento della precedente gara indetta con deliberazione n. 1069/2024, determinato anche – e forse principalmente – dalla necessità di rimediare ad una carenza nella fase progettuale.

La motivazione adottata in ordine all'urgenza appare, pertanto, riconducibile a disfunzioni organizzative ed a carenze nella programmazione dell'affidamento, circostanze che non integrano gli estremi di un'urgenza imprevedibile e non imputabile alla stazione appaltante, idonea a legittimare il ricorso alla procedura derogatoria.

Né può omettersi di rilevare che l'aggiudicazione è intervenuta in favore del medesimo operatore economico già affidatario del servizio, unico soggetto invitato e partecipante, sicché la procedura negoziata appare connotata da elementi meramente formali, funzionali a legittimare una continuità sostanziale dell'affidamento del servizio con l'operatore uscente, eludendo il divieto di proroga contrattuale.

3. Adeguamento dei compensi al personale medico e modalità di verifica delle prestazioni ai fini della liquidazione dei corrispettivi.

3.1. Nel corso dell'istruttoria è stato rilevato che l'adeguamento dei compensi orari riconosciuti al personale medico da € 20,50 a € 40,00, disposto con le Deliberazioni del Direttore Generale n. 67 del 27 gennaio 2022 e n. 222 del 20 febbraio 2023, era subordinato, ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016, alla previa dimostrazione da parte dell'operatore economico dei maggiori oneri effettivamente sostenuti.

Tuttavia, nonostante l'esplicita richiesta contenuta nella nota dell'Autorità, la ASL inizialmente non aveva trasmesso alcuna documentazione comprovante le verifiche effettuate in merito alla regolarità e congruità degli importi corrisposti ai medici. Inoltre, la procedura adottata, basata su una



dichiarazione del legale rappresentante della società e su documentazione fiscale non meglio specificata, non risultava conforme alle previsioni dell'art. 27 del Disciplinare di gara, il quale impone l'accertamento della perfetta esecuzione delle prestazioni da parte del Direttore dell'esecuzione, quale condizione per l'erogazione dei corrispettivi.

3.2. In riscontro alle osservazioni formulate, la ASL di Latina ha successivamente trasmesso i verbali di liquidazione redatti dal Direttore dell'esecuzione del contratto, nei quali viene attestata la regolare prestazione dei servizi da parte dell'aggiudicataria. Ha inoltre allegato copia delle fatture emesse dai medici a titolo di conguaglio per la differenza tra l'importo inizialmente previsto (€ 20,50/h) e quello effettivamente erogato (€ 40,00/h), nonché la dichiarazione del legale rappresentante della Croce Bianca S.r.l., resa ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. 445/2000, attestante l'avvenuto integrale pagamento di tali somme.

3.3. In base alla documentazione trasmessa deve rilevarsi come i verbali di liquidazione non risultino pienamente conformi alle previsioni dell'art. 27 del Disciplinare di gara, che prevede espressamente come l'erogazione dei corrispettivi sia subordinata all'accertamento, da parte del Direttore dell'esecuzione, della perfetta esecuzione della prestazione contrattuale.

Nel caso in esame, i verbali prodotti dalla ASL si limitano a riportare formulazioni standardizzate e generiche, prive di specifici elementi descrittivi o istruttori in grado di attestare, con sufficiente certezza, l'avvenuto controllo sostanziale sulle prestazioni rese dal personale medico. Espressioni quali "il servizio è stato regolarmente effettuato" o "la tipologia e la quantità del servizio erogato coincidono con quello ordinato", se non corredate da evidenze verificabili, non risultano idonee ad attestare la regolare esecuzione del servizio.

Deve tuttavia osservarsi che, pur in assenza di un accertamento sostanziale della regolarità delle prestazioni secondo i canoni richiesti dall'art. 27 del Disciplinare, la documentazione trasmessa consente comunque di rilevare come le somme corrisposte a titolo di conguaglio siano state effettivamente erogate ai medici per attività lavorative effettivamente svolte. Le fatture prodotte, unitamente alla dichiarazione resa ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. 445/2000 dal legale rappresentante della Croce Bianca S.r.l., sembrano attestare comunque l'avvenuto pagamento a fronte di prestazioni effettivamente rese.

Alla luce di quanto sopra, si deve concludere che, pur potendosi ritenere documentalmente dimostrato l'effettivo sostenimento dei maggiori oneri da parte dell'appaltatore, permane un margine di incertezza in ordine alla piena regolarità delle prestazioni rese, che non risulta adeguatamente attestata.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 30 aprile 2025

DELIBERA

- a seguito dell'aggiudicazione del servizio di trasporto infermi disposta con Deliberazione del Direttore Generale n. 743 del 2 luglio 2020, risulta che la ASL di Latina non abbia provveduto alla regolare stipula del contratto di appalto con la società Croce Bianca S.r.l. in conformità alle disposizioni dell'art. 32, comma 14, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;



- la prosecuzione dell'affidamento del servizio di trasporto infermi alla società Croce Bianca S.r.l., disposta dalla ASL di Latina con Delibera n. 1220 del 13 ottobre 2023 e con Determinazione Dirigenziale n. 1866 del 14 ottobre 2024, risulta in contrasto con i principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento di cui all'art. 30 comma 1, del d.lgs. 50/2016, nonché con il divieto di rinnovo e proroga dei contratti pubblici sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005, n. 62;
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera alla ASL di Latina;
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente Delibera alla Croce Bianca S.r.l., per dovuta informazione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 maggio 2025
Il segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente